

Крусс Владимир Иванович*,
*ГБОУ ВПО «Тверской государственный университет»,
заведующий кафедрой теории права,
профессор, доктор юридических наук
(г. Тверь)*

ПРАВО ГРАЖДАН НА ПУБЛИЧНО ЗНАЧИМЫЕ ОБРАЩЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Необходимым содержательным элементом сводного конституционного (политико-правового) механизма формирования институтов публичной власти в Российской Федерации выступает механизм обеспечения полноценного пользования гражданами конституционным правом на публично значимые обращения. Нормативной основой функционирования этого механизма призвано быть законодательство, достоверно соотнесенное с предметно определенным институтом конституционного права. Между тем, российская правовая система названного соответствия – несмотря на политические декларации и организационно-регламентное обустройство инновационных «площадок» для коммуникации власти и общества – пока не обнаруживает. На практике граждане испытывают серьезные трудности не только при попытках наладить конструктивный публичный диалог с властью, но и просто быть услышанными своими корреспондентами. Обуславливающие эти трудности правовые дефекты наглядно проявились при разрешении Конституционным Судом РФ соответствующего дела¹. Основными здесь были вопросы о том, распространяется ли конституционное право, закрепленное в ст. 33 Конституции РФ на юридических лиц, а корреспондирующие ему обязанности – на субъекты права, не являющиеся органами власти или должностными лицами, но наделенные публично-властными полномочиями. В науч-

* © Крусс В.И., 2012

** Статья подготовлена при поддержке РГНФ в рамках международного проекта РГНФ и НАН Украины № 12-23-02002.

ном заключении по материалам этого дела, подготовленном по поручению Конституционного Суда РФ (далее также – Суд) в период подготовки к заседанию, нами было выражено мнение о принципиальной конституционности соответствующей законодательной базы, что не исключает ее дальнейшего усовершенствования. Итоговые выводы Суда оказались, однако, более категоричными, определив неконституционный характер составивших предмет рассмотрения взаимосвязанных законодательных положений, более того, Суд признал их *умаляющими* ряд конституционных прав, что в его практике отмечается крайне редко. В этой связи небезынтересным представляется сопоставить позиции и трактовки, приведшие к столь различным результатам, в контексте общей теории конституционализации национальных систем права и законодательства.

Под конституционализацией современного права мы понимаем процесс конституционно достоверного *объективирования* и *оформления* национальной правовой материи в конституционно признанных и допустимых для нее первичных (умозрительных) и вторичных (материально-письменных) формах. При этом объективирование содержит моменты и стадии: 1) *исходной* смысловой генерации (включая международно-правовую имплементацию) и вербальной текстуализации и 2) *последующего* наполнения и корректировки континуально означенных основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина (в аспектах их сущности и содержания), а также тех правовых элементов (суждений) нормативно значимого характера (принципов, норм, дефиниций, ценностей, целей), которые опосредуют конституционное правопользование и, тем самым, обеспечивают его. Оформление же правовой материи означает ее юридико-техническое закрепление, транслирование в конституционно *приемлемые* (легитимированные) вторичные формы права, в системе которых традиционно и повсеместно признается и выделяется открытое множество, определяемое понятием законодательства (в узком и широком смыслах). Для каждого конституционного права или свободы в структуре законодательства выделяется своего рода служебный домен, границы которого могут быть обозначены только рамочным образом и преимущественно не совпадают с границами традиционных институтов законодатель-

ства. Закрепленные в них нормативные положения практически всегда могут быть заменены на иные *конституционные* версии, тогда как *неконституционные* узлы и замены исключаются. Иначе говоря, необходимость и состоятельность конституционализации законодательства не может быть увидена и оценена изнутри этой системы, но только из области права (конституционного).

Такое восприятие феномена конституционализации ведет к безоговорочному доминированию нормоконтрольных форм, осуществляемых посредством практик конституционной юстиции, что не умаляет презумпции конституционности законодательства в демократическом правовом государстве. В России конституционализацию законодательства обеспечивает исключительно Конституционный Суд РФ, и типологически это проявляется в версиях допустимой (возможной) и актуально-необходимой конституционализации. Каждый из типов включает несколько разновидностей, о которых мы не будем здесь говорить подробно. Отметим только, что иногда различие практических следствий актов конституционализации двух типов оказывается чрезвычайно малым по сути, что подтверждает, на наш взгляд, окончательную исчерпанность позитивистского образа права. Другое дело, насколько правоприменители (включая судейский корпус) готовы (вернее, не готовы) к соответствующей – парадигмальной – переустановке правопонимания.

Применительно к проблематике Постановления, мы исходили из факта конституционного признания ряда полномочий личности, *системно целостным* образом обеспечивающих возможности конструктивного и ответственного диалога гражданина и публичной власти в лице ее законных представителей и лиц, наделенных публично-властными функциями. Прежде всего, это полномочия, имеющие *гарантирующий* по отношению ко всем остальным правам и свободам характер: 1) право каждого *требовать* от органов государственной власти и местного самоуправления возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ), и 2) право граждан *обращаться* лично, а также направлять индивидуальные и коллективные *обращения* в государ-

ственные органы и органы местного самоуправления (статья 33)². Ими, однако, системно связанные возможности граждан далеко не исчерпываются. Так, право на обращение тесно соотнесено с конституционным правом граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ)³; близкий, по сути, к праву на обращение характер имеет право каждого *на достоверную информацию* о состоянии окружающей среды (ст. 42); обращения выступают необходимым элементом пользования каждым правом *защищать* свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45); в ч. 3 ст. 46 говорится о праве каждого на обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, которое функционально соотносится с правом каждого на *судебную защиту* его прав и свобод и правом *на обжалование* в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46), а также и с правом граждан *обращаться с жалобами* в Конституционный Суд РФ на нарушение конституционных прав и свобод (ч. 4 ст. 125).

Наряду с названными конституционными правами возможности обязывающих обращений гражданина к государству могут быть достоверно связаны с использованием конституционными правами на свободу слова и выражения своего мнения, на признание неумаляемого человеческого достоинства, с правом свободно искать и получать информацию любым законным способом, а также с «родовым» конституционным политическим правом граждан участвовать в управлении делами государства (ст. 29 (ч. 1), ст. 21 (ч. 1), ст. 29 (ч. 4), ст. 32 (ч. 1) Конституции РФ).

В определенном таким образом контексте, заключили мы, представляется возможным говорить о *конституционном праве граждан на публично значимые обращения*, под которыми понимаются, прежде всего, обращения правоохранительного и правозащитного характера, обусловленные действиями и бездействием публично властных лиц и лиц специально наделенных определенными публично-властными полномочиями, следствием чего выступает не обеспеченность (не

надлежащая обеспеченность) основных прав и свобод человека и гражданина. В обоснование предложенного термина указывалось на то, что ряд положений Федерального закона от № ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁴ (далее – Закон об обращениях), в особенности направленных на конкретизацию порядка рассмотрения обращений граждан, выходит за рамки конституционного права, названного в ст. 33 Конституции РФ и, одновременно, имеет выраженное нормативное значение для права на публично значимые обращения. Кроме того, в этом Законе неоднократно упоминается о праве граждан на обращение, без указания на терминологическое тождество данного понятия с правом на политические (петиционные) обращения в смысле статьи 33⁵.

Мотивируя решение, Конституционный Суд РФ высказался во многом сходным образом. Так, развивая свои правовые позиции, Суд констатировал, что «возможность вступать в диалог с субъектами, осуществляющими функции публичной власти, в целях отстаивания как индивидуального (частного), так и публичного интереса, связанного с поддержанием и обеспечением законности и конституционного правопорядка, является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания конституционных основ взаимоотношений личности и сообществом и государством и элементом конституционных гарантий защиты прав личности всеми не противоречащими закону средствами» (абз. 3 п. 2 мотивировочной части Постановления). Закрепленное в ст. 33 Конституции РФ «в совокупности с другими элементами правового статуса личности позволяет гражданам выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно – через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения – способом оптимизации деятельности органов публичной власти» (абз. 4 п. 2).

Таким образом, хотя предложенная нами трактовка конституционного права на публично значимые обращения номинально не была поддержана Конституционным Судом РФ, его восприятие «нормативного содержания права на обращение, как оно определено Консти-

туцией РФ» оказалось, по сути, аналогичным. На этой основе Суд указал на обязанность законодателя установить эффективный механизм реализации и защиты названного права, соответствующий конституционным требованиям допустимого ограничения прав и свобод, хотя и со значительной свободой усмотрения при определении необходимых гарантий (абз. 8 п. 2 мотивировочной части Постановления).

Важно отметить, что решающим (превалирующим) критерием оценки конституционности Конституционным Судом РФ *положений* Закона об обращениях становится «требование определенности, ясности, недвусмысленности *правовой нормы* и ее согласованности с системой действующего правового регулирования». Так, для оценки *нормы*, определяющей объем, пределы и особенности «полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по введению в правовое регулирование защиты права граждан на обращение дополнительных правовых предписаний», необходима, по мнению Суда, оценка взаимосвязанных положений ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2 и ст. 3 Закона (абз. 8 и 9 п. 4 мотивировочной части Постановления). Такая оценка, безусловно, необходима, но, на наш взгляд, трудно говорить о ее достаточности и последовательности. В частности, относительно организационно связанных обращений граждан (обращений юридических лиц) Конституционный Суд РФ приводит свои ранее сформулированные правовые позиции в их соотношении правовыми позициями Европейского Суда по правам человека, в которых недвусмысленно устанавливается, что субсидиарным образом конституционное право на объединение (ч. 1 ст. 30 Конституции РФ) безоговорочно соотносится с возможностями юридических лиц, определяемыми их правами на информацию, на политические (петиционные) обращения и на защиту своих прав и свобод (ст. 29, ч. 4; ст. 33; ст. 45 ч. 2). Соответственно, отсутствие в действующем законодательстве прямых указаний на такие возможности, а равно и на корреспондирующие им обязанности органов публичной власти и должностных лиц, *не может парализовать право*, гарантированное Конституцией РФ (абз. 3 и 4 п. 5 мотивировочной части Постановления). Однако сразу же за этим – характеризующим систему российского права конституционно-правовым установлением – Суд заявил, что объединени-

ям граждан – поскольку они не только способствуют осуществлению и защите прав и свобод граждан, но и в отдельных случаях сами являются формой их реализации – эти права и свободы, в том числе право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, *должны быть гарантированы*. «Отказ в признании юридических лиц субъектами конституционного права на обращение, исходя из его предназначения как обеспечивающего осуществление других прав и свобод, свидетельствует о нарушении вытекающего из статей 19 (ч. 1) и 55 (ч. 3) Конституции РФ принципа равенства и справедливости» (абз. 5 п. 5). Законоположения, указывающие лишь на граждан как субъектов права на обращение, – продолжил Суд, – порождают неопределенность, позволяющую правоприменителю толковать их как исключающие данное право для объединений граждан, искажают природу права на обращение и умаляют права, гарантированные статьями 30, 33 и 45 Конституции РФ (абз. 6 и 7 п. 5).

Представить, в каких случаях право на объединение становится формой реализации права на политическое (петиционное) обращение, довольно сложно. Кроме того, право на обращение уже – и безоговорочно – гарантировано Конституцией РФ. Обоснование недопустимости нарушения права юридических лиц на обращение посредством «отказа в признании за ними такого права», как представляется, может быть адресовано только конституционно несостоятельному правоприменителю (полагающему, что закон может предоставить ему возможность умалять конституционные права и свободы), но не законодателю, во всяком случае, – с учетом проведенного им конструирования положений Закона об обращениях. Что же до вывода Суда об умаляющем нормативном воздействии, то, в особенности применительно к правам, гарантированным статьями 30 и 45 Конституции РФ, такое воздействие выглядит чрезвычайно «удаленным от места воздействия» и пользование названными правами отнюдь не исключает, иначе российская правовая система была переполнена сигналами «конституционной тревоги».

В этой связи мы предлагали иной вариант оценки конституционности рассмотренных законоположений, не утверждающей актуально-необходимой конституционализации законодательства, но нацели-

вающей на его оптимизацию. Дело в том, что *непосредственно действующее* (ст. 18 Конституции РФ) право на обращение является едва ли не *уникальным* по своим *собственно конституционным* содержательным характеристикам. В части направления таких текстуально оформленных обращений их корреспондентам сама Конституция РФ (ст. 33) подчеркнула возможность коллективного, т.е. достоверного выраженного *совместного* правопользования. Данная характеристика представляется отнюдь не случайной и обусловлена природой названного конституционного права: с учетом конституционных принципов народного суверенитета и добросовестности граждан можно говорить о презумпции пропорционального соответствия степени достоверности и актуальности обращения числу тех граждан, чьи согласованные мнения и воля нашли отражение в тексте обращения. При этом организационно-правовое (статусное) оформление коллективной воли обращающихся, характер и связь этого оформления с намерением и актом обращения – если нет доказательств его незаконного или сфальсифицированного характера – значения не имеют. Право, закрепленное в ст. 33 Конституции РФ, принадлежит *любым коллективам граждан* как их непосредственно действующее конституционное право, и в этом качестве и составляющей безоговорочно не подлежит отмене или умалению (ч. 2 ст. 55), а его допустимые, конституционно соразмерные ограничения (ч. 3 ст. 55) *не могут*, таким образом, исключать возможности коллективных публичных обращений и идти далее конкретизаций круга и статуса потенциальных коллективных правопользователей, а *регулирующие* порядок совместного пользования конституционным правом условия *не могут* приобретать характер его фактических ограничений. Подобных конституционных дефектов положения Закона об обращениях не содержат. Кроме того, – с учетом необходимого различения понятий «норма права» и «нормативно-правовое положение» – конституционный анализ механизма реализации и защиты права на публично значимые обращения не может быть полным без учета того факта, что законодатель *в целом* признает отнесение юридических лиц к кругу субъектов конституционного права на обращение, и это находит отражение в ряде федеральных законов и иных нормативных правовых актов, тогда как Закон об

обращениях на исчерпывающее упорядочение связанного с такими обращениями круга вопросов вовсе не претендует (ч. 1 ст. 3)⁶. (Хотя бы Суд и назвал его «единственным специальным законодательным актом федерального уровня, регулирующим соответствующие (порядок *рассмотрения* обращений? – В.К.) отношения.)

Применительно к составляющей конституционно-правового анализа круга субъектов, обязанных признавать достоверность права на обращение, мы также сочли необходимым ориентироваться – прежде всего – на непосредственно конституционные правоположения, в том числе, с учетом выявленного ранее Судом их конституционно-правового смысла и значения. Конституционные положения об обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека; о содержании принципа социального правового государства; о признании равенства государственной и муниципальной форм собственности; о конституционных критериях и требованиях владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами в Российской Федерации; об управлении федеральной государственной собственностью и разграничении государственной собственности; о самостоятельном управлении органами местного самоуправления муниципальной собственностью и возможности наделения их отдельными государственными полномочиями (ст. 2; ст. 7 (ч. 1); ст. 8 (ч. 2); ст. 9 и ст. 36 (ч. 2 и 3); п. «д» ст. 71 и п. «г» ст. 72 (ч. 1); ст. 132 (ч. 1 и 2) Конституции РФ), – заключили мы, – определяют необходимость отнесения к числу потенциальных адресатов публично значимых обращений не только государственные или муниципальные предприятия и учреждения, но и иные организации и хозяйствующие субъекты (публичного и частного статуса), особым образом – характером и содержанием своей деятельности – связанные с практикой публичного властвования. Корреспондирующие конституционному праву обязанности таких лиц (хозяйствующих субъектов) могут конкретизироваться посредством нормативно правовых гарантирующих установлений при широкой степени дискреции законодателя, однако это не колеблет представления о принципиальном значении (наличии) обязанностей как таковых (производных от буквы и духа Конституции РФ), и о необходимости правоприменительного

(правосудного) побуждения и принуждения к исполнению таких, *вытекающих по содержанию*, обязанностей, включая ресурсы юридико-технического приема конституционной аналогии закона.

Конституционный Суд РФ в этой связи прибегнул к иным формулировкам. Из положений ст. 33 Конституции РФ, рассудил он, «прямо не вытекает необходимость законодательного закрепления гарантий прав граждан при их обращении к иным, помимо органов публичной власти и их должностных лиц, самостоятельным (? – В.К.) субъектам правоотношений; вместе с тем подобная возможность не исключается» (абз. 2 п. 6 мотивировочной части). Однако если правоотношения существуют, а они *существуют* – как конституционно-правовые отношения лиц обращающихся к тем, кто *обязан* признавать состоятельность таких обращений (в силу возложенных на них публично-правовых функций или объективно публичного значения их деятельности), – то *дополнительные* гарантии права на обращение становятся именно и только *возможными*. Подобная возможность может быть обусловлена коллизией права на публично значимые обращения и иных (например, экономических) конституционных прав его контрагентов. С учетом же уникальной природы права на публично значимые обращения названная коллизия может быть нормативно разрешена только посредством специфической конституционной модели и техники ограничения самого этого права посредством исключения корреспондирующих ему обязанностей контрагентов по конституционному правоотношению. Подобное возможно, если родовой статус контрагента (например, СМИ) и реалии правовой системы обуславливают конституционность изъятий из *общих* обязывающих отвечать на публично значимые обращения требований⁷.

В Постановлении Конституционный Суд РФ, напротив, связал соответствующую нормативную модель с возможным ограничением прав и свобод организаций, осуществляющих публично значимую деятельность (не уточнив, о каких именно правах и свободах идет речь), и даже признал (абз. 3 п. 6.1 мотивировочной части) принципиальную возможность «универсального регулирования указанных отношений на федеральном уровне» (на наш взгляд, чрезвычайно проблематичную именно в аспекте универсализации). Следствием такого подхода

Суда оказывается институциональная нормативная конфигурация, в рамках которой *возможное* дополнительное гарантирование права на публично значимые обращения (к определенным субъектам права) оказывается *единственной возможностью* практического пользования этим правом.

Показать, почему не может быть универсальных изъятий из общего – для определенного круга субъектов – требования вступать в правоотношения по реализации конституционного права на публично значимые обращения, можно на примере государственных и муниципальных учреждений и предприятий. Согласно законодательству они создаются в Российской Федерации в целях обеспечения реализации законодательно определенных полномочий органов публичной власти *на всех уровнях*, практического содействия государству в осуществлении его публично значимых функций *в различных сферах* и осуществления связанных с этими функциями полномочий, предоставляют комплекс государственных и муниципальных услуг *коммерческого и некоммерческого* характера, фактически обеспечивая тем самым возможности осуществления *широкого круга* конституционных прав и свобод человека и гражданина. Соответственно, создающие (учреждающие) их публично-властные органы не могут оставаться безучастными к такого рода уставной деятельности, несут субсидиарную конституционную ответственность за ее надлежащий эффективный характер, действия и бездействие руководителей хозяйствующих субъектов. Названная ответственность является неотъемлемой частью компетенции публично-властных органов, что определяет их обязанность принимать обращения граждан, касающиеся деятельности созданных ими предприятий и учреждений, в том числе с учетом конкретизирующих положений, призванных обеспечивать объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращений (ч. 1 и 2 ст. 9, п. 1 и 2 ч. 1 ст. 10 Закона об обращениях). При таких обстоятельствах содержащийся запросе заявителя тезис о том, что государственные или муниципальные учреждения «полностью выпадают из схемы рассмотрения обращений граждан», установленной Законом об обращениях, оказывается не состоятельным. Скорее напротив, названные организации включены в эту схему *в двух* равно допустимых и взаи-

модополнительных версиях: как обязанные субъекты адресованных им публично значимых обращений и как субъекты, обязанные содействовать создавшим (учредившим) их органам государственной власти и местного самоуправления в надлежащем, связанном с их деятельностью рассмотрении обращений граждан. Однако справедливо это именно применительно к праву на публично значимые обращения и нет оснований рассматривать государственные или муниципальные учреждения и предприятия как обязанные субъекты в отношениях связанных с обращениями политического (петиционного) характера. Косвенным образом это подтверждается конституционно-правовым суждением Суда о том, что обязанность по рассмотрению обращений граждан указанными субъектами обусловлена правом, которое протекает *не только и не столько* из ст. 33 Конституции РФ, а, по сути, входит в качестве элемента в содержание иных конституционных прав, реализация которых предполагает необходимость взаимодействия с государственными и муниципальными учреждениями» (абз. 4 п. 6.2 мотивировочной части Постановления).

Конституционно-аналогичным образом мы пришли к обоснованию конституционного принципа открытости (прозрачности) деятельности организаций (хозяйствующих субъектов), наделенных полномочиями по производству и организации публично значимых товаров и услуг на основе использования неделимых природных и инфраструктурных ресурсов и производящих и организующих такие товары и услуги. С учетом значения этих конституционных принципов соответствующие хозяйствующие субъекты, на наш взгляд, также выступают содержательно обязанной стороной в рамках отношений по реализации конституционного права граждан на публично значимые обращения, если федеральным законом не установлены специальные ограничения этого права. Однако в Постановлении данное направление пользования правом на публично значимые обращения не получило отражения и развития.

Резюмируя, можно заключить, что главный «упрек» Конституционного Суда РФ законодателю выразился в неосуществлении того, что для него (законодателя) не обязательно, но «не исключается»: в отсутствии законодательных конкретизаций и прямых указаний на то,

что вполне определено и доктринально-конституционным образом выражено в системе российского права. В Законе об обращениях действительно *нет прямых указаний* на наличие у юридических лиц права на публично значимые обращения, на возможность таких обращений граждан и юридических лиц к организациям, учрежденным публично-властными органами и осуществляющим публично значимые функции, а также на правомочие субъектов Российской Федерации установить, с учетом конституционно определенных предметов ведения, дополнительно гарантирующие правила и процедуры рассмотрения обращений. Но в нем нет и ничего, вступающего в противоречие с этими правоположениями. Важность соответствующей правоориентирующей конкретизации законодательства – трудно оспорить. Необходимость ее – лежит в сфере конституционного усмотрения Суда, который и квалифицировал неопределенность положений Закона как «влекущую отрицание» права на обращения в правоприменительной практике, а значит – безоговорочно неконституционную, подлежащую устранению на основе единого регулирования в соответствии со статьями 19, 71 (п. «в») и 72 (п. «б» ч. 1) Конституции РФ.

Выбрав модель (тип) актуально-необходимой конституционализации для законодательного института публично значимых обращений граждан, Конституционный Суд РФ реализовал тем самым свое исключительное конституционное право. Отныне неконституционность рассмотренных законоположений – конституционная истина. Тем не менее, мы не готовы признать, что решение это имеет оптимальный и вполне последовательный характер. Так, в Постановлении определяются *только* «возможность для публично-правовых образований *предусматривать* право граждан и их объединений на обращение в созданное соответствующим публично-правовым образованием государственное или муниципальное учреждение, иную организацию, осуществляющую публично значимые функции» (абз. 2 п. 7 мотивировочной части). Легко предугадать, как будут осуществляться закрепленные подобным образом правомочия, и трудно увериться в том, что их не начнут толковать исключительно в «традиционном» (правоограничительном) духе. Тем более, что лишь в случае *полной конституционной несостоятельности* будущих обладателей таких

прав действительно можно понять, почему признанные неконституционными законоположения *препятствовали распространению* порядка рассмотрения обращений граждан, предусмотренного Законом об обращениях, на отношения субъектов обращения с государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, на которые возложено осуществление публично значимых функций, пока в Постановлении (абз. 3 п. 7 мотивировочной части) не было указано на обратное.

* См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 года по делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области // Российская газета. – 2012. 3 авг.

² Возможности коллективного пользования этим правом конкретизирует Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005), закрепляя индивидуальные и коллективные обращения граждан как одну из форм участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления (ст. 32), а также выделяя специфический вид коллективных обращений – обращения, принятые собраниями граждан (ст. 29).

³ Законодатель предусмотрел, что в рамках названных политических акций может проходить предварительное обсуждение коллективных обращений, сбор подписей под петициями. См.: ст. 12 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

⁴ СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

⁵ В данном качестве право на обращение традиционно относится к числу политических (петиционных) прав, связанных с обеспечением участия граждан в реализации публичной политической власти, и имеет ярко выраженные гарантирующие свойства, т. е. выступает своего рода правом-гарантией всех иных (не только политических) конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов. Соответственно, оно имеет не только субъективно-личную, но и выраженную публичную направленность. См.: Комментарий к Конституции Российской

Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – С. 310–319 (авторы комментария к ст. 33 – Н.С. Бондарь, В.И. Крусс). Тем не менее, право на политические (петиционные) обращения не тождественно по содержанию конституционному праву на публично значимые обращения граждан.

⁶ На что справедливо обращается внимание в литературе: См.: Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 4.

⁷ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2010 г. № 1483-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Снитко Юрия Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями части второй статьи 42 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» // Российская газета. – 2010. 24 дек.

Липчанская Мария Александровна,
доцент кафедры конституционного и международного права
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная
юридическая академия», кандидат юридических наук
(г. Саратов)

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ ВЫБОРНЫХ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В условиях современных российских реформ вопросы участия граждан в управлении делами государства как организационная основа формирования и осуществления государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающая легитимность и реальность демократических институтов, приобретают особую актуальность. Согласно ч. 3 ст. 3 Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и выборы. Полифункциональный характер выборов проявляется в том, что они выступают не только как форма народовластия, способ формирования представи-